



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Organizacja zgromadzenia publicznego w świetle ustawy z dnia 24 lipca 2015 r.

**Author:** Anna Gronkiewicz

**Citation style:** Gronkiewicz Anna. (2016). Organizacja zgromadzenia publicznego w świetle ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. W: Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (red.), "Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej : zagadnienia wybrane" (S. 274-299). Katowice: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; Włocławek : Agencja Reklamowa TOP.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Organizacja zgromadzenia publicznego w świetle ustawy z dnia 24 lipca 2015 r.

## *Organizing a public assembly based on a 14 July 2015 Act on public assembly*

### 1. Wprowadzenie

Przedstawiciele sektora kultury, a wężziej – artyści, mają wpływ na społeczeństwo poprzez swoją sztukę (np. filmy, książki, wiersze, spektakle, obrazy), ale także przez rozmaite działania jak listy, apele czy happeningi. W ramach tych działań korzystają oni z wolności słowa czy wolności twórczości artystycznej. Oczywiście poza twórczością artystyczną nie można też twórcom odmawiać prawa do bycia obywatelami, a tym samym prawa do zajmowania głosu w sprawach publicznych, czyli sprawach które dotyczą wszystkich. Jak wynika z powyższego mogą to czynić w na dwa sposoby: tj. pośrednio poprzez swoją twórczość bądź bezpośrednio jako obywatele korzystający ze swoich praw i wolności jak choćby wolność zgromadzeń<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Jako przykład można wskazać pikietę, która odbyła się w Gliwicach pod hasłem „Ratujmy Gliwicki Teatr Muzyczny” w dniu 28 kwietnia 2016 r. Uczestnikami niniejszej demonstracji byli artyści teatru oraz jego widzowie. W trakcie pikiety artyści wykonywali arie operowe. Przyczyną manifestacji były działania dyrekcji teatru obejmujące redukcję etatów, która – w ocenie manifestantów - ma doprowadzić do likwidacji teatru. Zob. M. Polok-Kin, *Rozśpiewana Pikieta w obronie Gliwickiego Teatru Muzycznego*, Dziennik Zachodni z dnia 28 kwietnia 2016r, zob. <http://www.dziennikzachodni.pl/wiadomosci/gliwice/a/rozspiewana-pikieta-w-obronie-gliwickiego-teatru-muzycznego,9932956> [dostęp na dzień: 20.05.2016]. Innym przykładem może być pikieta grupy artystów Filharmonii w Białymstoku, którzy zorganizowali ją w marcu 2011 r., przeciwko dyrektorowi placówki. Hasłem przewodnim pikiety był utwór „Time to say goodbye”, odegrany przez członków orkiestry- zob. J. Słodkowski, *Tyrani i ludzie na trudne czasy*, Beethoven Magazine 2011, nr 12, s. 8.

Wolność zgromadzeń wyrażona jest w art. 57 Konstytucji RP<sup>2</sup>. Oznacza ona możliwość organizowania pokojowych zgromadzeń i możliwość uczestniczenia w nich. Obowiązkiem państwa jest zabezpieczenie jej realizacji tak aby korzystający z niej mogli ją swobodnie wykonywać. Przy tym rola ustawodawcy zwykłego sprowadza się wyłącznie do wyznaczanie granic tej wolności, a nie do określenia jej treści, gdyż ta została ujęta w Konstytucji RP. Opisywana wolność traktowana jest jako element społeczeństwa obywatelskiego czy szerzej – jeden z wielu standardów demokratycznego państwa prawa.

## 2. Regulacja prawna w zakresie zgromadzeń

W celu realizacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.<sup>3</sup> oraz wytycznych wskazanych w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce<sup>4</sup>, ustawodawca uchwalił nową ustawę o zgromadzeniach, tj. ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>5</sup>, która to zastąpiła dotychczas obowiązujące przepisy, czyli ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>6</sup>. W uzasadnieniu do ustawy<sup>7</sup> można przeczytać, że potrzeba nowej regulacji wynikała również z analiz projektodawcy, sygnałów kierowanych ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>8</sup> czy organizacji pozarządowych. Wydaje się, że nie bez znaczenia były też postulaty prezentowane w piśmiennictwie prawniczym, w którym wytkano błędy poprzedniej ustawy czy przepisów ją nowelizujących<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>3</sup> K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

<sup>4</sup> Skarga nr 1543/06.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1485, dalej: pr. zgrom.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 397 ze zm.

<sup>7</sup> Uzasadnienie do ustawy, s. 1. Uzasadnienie dostępne pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12270700/12281385/12281386/dokument166696.pdf> [dostęp na dzień: 1.05.2016].

<sup>8</sup> Szerzej na temat działalności RPO w sprawach zgromadzeń zob. A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 361-370.

<sup>9</sup> Zob. J. Blicharz, *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń* (w:) J. Zimmermann (red.) *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 268-271, J. Sobczak, *Wolność zgromadzeń a prawo do prywatności i ochrony wizerunku ich uczestników* (w:) P. Hofmański (red. nauk.) *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, Warszawa 2014, s. 529-531, M. Kania, *Wykładnia przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach w kontekście przemian cywilizacyjnych* (w:) J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.) *Wpływ*

Nowa regulacja zmieniała przede wszystkim definicję zgromadzenia, usankcjonowała nowe rodzaje zgromadzeń oraz wprowadziła zmiany w procedurze administracyjnej, dotyczącej ich organizacji. Stąd też rozmaite demonstracje, marsze, przejazdy, manifestacje czy spontaniczne spotkania dla wyrażenia poglądów od dnia 14 października 2015 r. organizowane są według nowych zasad.

Przepisy pr. zgrom. regulują zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń (art. 1 pr. zgrom.). Zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie (art. 6 pr. zgrom.). Przy tym w sytuacji gdy zgromadzenie jest organizowane na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z gmin prowadzi się odrębne postępowanie (art. 7 ust. 2 pr. zgrom.). Poza tym w przepisach obecnie obowiązującej ustawy utrzymano uprawnienie rady gminy do określenia miejsc, w których organizowanie zgromadzenia nie wymaga zawiadomienia (art. 5 pr. zgrom.)<sup>10</sup>.

W kwestii uwag wstępnych trzeba podkreślić, iż istnieją odrębne unormowania w przedmiocie organizacji zgromadzeń, na przykład na terenie pomnika zagłady lub jego sfery ochronnej<sup>11</sup>, bądź na terenie szkoły wyższej<sup>12</sup>. Jednakże ze względu na ramy niniejszego opracowania w dalszej jego części omówione zostaną wyłącznie zgromadzenia odbywające się w oparciu o przepisy ustawy Prawo zgromadzeniach.

---

*przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administracje publiczną*, Warszawa 2013, s. 841-845.

<sup>10</sup> „Prawo o zgromadzeniach daje podstawę do wyznaczenia na terenie gminy strefy specjalnej, której reżim sprowadza się do wyłączenia obowiązku zawiadomienia o mającym odbyć się na jej obszarze zgromadzeniu publicznym. Rada gminy może podjąć regulację, w której określili wyłącznie granice tego obszaru. (...) Ustawa nie daje podstaw do wprowadzenia do tej uchwały jakichkolwiek innych przepisów merytorycznych.” – zob. J. Wilk, *Prawo o zgromadzeniach – określenie miejsc, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2014, nr 1, poz. 8, s. 73.

<sup>11</sup> Zob. ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120). Szerzej na temat organizacji tych zgromadzeń zob. A. Gronkiewicz, *Wolność zgromadzeń publicznych* (w:) G. Dobrowolski (red.) *Prawne instytucje społeczeństwa obywatelskiego (wybrane zagadnienia)*, Częstochowa 2012, s. 75-76.

<sup>12</sup> Zob. ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.). Szerz na temat organizacji tych zgromadzeń zob. P. Ruczkowski, *Charakter prawny rozstrzygnięcia rektora w sprawie organizacji zgromadzeń na terenie i w lokalu uczelni*, *Prace z zakresu nauk społecznych* 2012, z. 13, s. 199-214.

### 3. Pojęcie zgromadzenia i jego rodzaje

W ślad za przepisami nowej ustawy można wskazać trzy rodzaje zgromadzeń, a mianowicie: zgromadzenia przeprowadzane w trybie zwykłym (art. 7-20 pr. zgrom.), zgromadzenia przeprowadzane w trybie uproszczonym (art. 21- 26 pr. zgrom.) oraz zgromadzenia spontaniczne (art. 27-28 pr. zgrom.). W przypadku dwóch pierwszych wymagane jest ich zgłoszenie. Z kolei zgromadzenie spontaniczne nie wymaga notyfikacji.

Zgromadzenie zostało zdefiniowane jako zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 pr. zgrom.). Tym samym poza kryterium liczebności wszystkie cechy przypisywane dotychczas zgromadzeniom w doktrynie prawa administracyjnego pozostają aktualne. Zgromadzenie charakteryzuje bowiem: 1) celowość – stanowi ono zebranie osób, którego celem jest wyrażenie wspólnego stanowiska (poglądu) zarówno przy pomocy słowa, jak i w inny sposób; 2) miejsce – zgromadzenie jest zorganizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób; 3) zorganizowanie – istnienie obowiązku notyfikacji wymaga pewnego stopnia zorganizowania polegającego na istnieniu organizatora zgromadzenia na którym spoczywają obowiązki dotyczące zgłoszenia zgromadzenia, a w dalszej konsekwencji konieczność wyboru przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialnego za jego przebieg; 4) pokojowy charakter zgromadzenia – przejawia się w tym, iż nie mogą w nim brać udziału osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały bądź narzędzia (art. 4 ust. 2 pr. zgrom.), a co więcej brak pokojowego charakteru uzasadnia wydanie decyzji zakazującej przeprowadzenia zgromadzenia (art. 14 pkt 1 pr. zgrom), czy w dalszej konsekwencji usprawiedliwia jego rozwiązanie (art. 20 ust. 1 pr. zgrom.).<sup>13</sup>

Nadmienić należy, iż z zakresu regulacji ustawowej wyłączone zostały - podobnie jak na kanwie ustawy z 1990 r. - zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej (art. 2 pkt 1 pr. zgrom.) oraz zgromadzenia odbywające się w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 pkt 2 pr. zgrom.). Dlatego też przepisów pr. zgrom. nie stosuje się do wyborów do Sejmu i Senatu, do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, wyborów do Parlamentu Europejskiego czy wreszcie do wyborów samorządowych oraz referendum ogól-

<sup>13</sup> A. Gronkiewicz, *Wolność zgromadzeń publicznych...*, s. 63-64.

nokrajowych i lokalnych, a także do mszy, konduktów pogrzebowych, procesji czy pielgrzymek.

W podsumowaniu trzeba zwrócić uwagę, iż w przepisach pr. zgrom. odstąpiono od wskazania kręgu podmiotów uprawnionych do organizacji zgromadzenia, tak jak to miało miejsce w poprzednio obowiązujących przepisach. Wobec tego przyjąć należy, iż organizatorem zgromadzenia może być każdy, za wyjątkiem osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, które zostały wyłączone z tej możliwości na podstawie art. 4 ust. 1 pr. zgrom. Z analizy poszczególnych przepisów pr. zgrom. można jednak wywnioskować, że tak jak wcześniej organizatorami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne czy inne organizacje (art. 10 pkt 1 pr. zgrom.). Wydaje się, iż pod tym ostatnim pojęciem rozumieć należy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej takie jak np. stowarzyszenia zwykłe.

## 4. Postępowanie w sprawie zgromadzeń

### 4.1. Zgromadzenia przeprowadzane w trybie zwykłym

#### 4.1.1. Uwagi ogólne

Postępowanie administracyjne w sprawie organizacji zgromadzenia w trybie zwykłym jest postępowaniem administracyjnym o charakterze mieszanym. Polega ono bowiem na alternatywie wyboru rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej. Organ może nie podjąć żadnego formalnego rozstrzygnięcia (tzw. milcząca zgoda organu<sup>14</sup>) bądź też może wydać decyzje administracyjną zakazującą

<sup>14</sup> Za M. Miłoszem można zauważyć, iż brak w doktrynie i orzecznictwie jednomyślności co do charakteru prawnego milczenia organu administracji właściwego dla przyjęcia zawiadomienia (zgłoszenia). Zdaniem przywołanego autora „Część doktryny opowiada się za decyzyjnym charakterem milczenia organu, przyjmując, że w takich wypadkach przepisy przewidują domniemanie decyzji pozytywnej, «ustanawiając niewątpliwie wyjątki od kodeksowej zasady pisemności postępowania administracyjnego». Inni autorzy, uznając milczenie organu za formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, nie podzielają poglądu, że przyjmuje ono postać formy dorozumianej decyzji administracyjnej.”- zob. M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. i cytowana tam literatura. Niezależnie jednak od oceny milczenia organu nie należy go utożsamiać z bezczynnością organu. Jak bowiem wskazuje A. Puczek milczenie organu „(...) nie jest zjawiskiem nieprzewidywanym, lecz zostaje wprowadzone do porządku prawnego wolą ustawodawcy.” - zob. A. Puczek, *W obronie prawnej instytucji milczenia organu administracji jako milczącej zgody. Uwagi polemiczne* (w:) A. Błaś (red. nauk.) *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 286.

zgromadzania. Jednakże na etapie wszczęcia postępowania, czyli przy wniesieniu podania nie wiadomo jaka będzie reakcja organu, a zatem nie jest odgórnie przesądzona forma załatwienia sprawy administracyjnej. Co więcej niniejsze postępowanie podlega rozlicznym modyfikacjom w stosunku do ogólnych regulacji przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. Różnice te dotyczą czynności materialno-technicznych postępowania jak doręczenia, terminy, podania czy wreszcie obejmują odmienne regulacje w przedmiocie trybu odwoławczego. W ramach przyjętego trybu odwoławczego zrezygnowano z administracyjnej kontroli instancyjnej na rzecz kontroli sprawowanej przez sądy powszechne. Tryb ten znajduje zastosowanie zarówno do decyzji o zakazie zgromadzenia, jak i do decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia. Zatem również tryb odwoławczy ma charakter mieszany, gdyż przewiduje możliwość bezpośredniego odwołania od decyzji organu gminy do sądu orzekającego jako pierwsza i ostatnia instancja sądowa.

#### **4.1.2. Postępowanie w sprawie zgromadzenia**

Obowiązkiem organizatora zgromadzenia jest zawiadomienie organu gminy o zamiarze jego zorganizowania w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia (art. 7 ust. 1 pr. zgrom.). Zawiadomienie o zgromadzeniu może być wniesione pisemnie, za pomocą faksu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub ustnie do protokołu (art. 9 ust. 1 pr. zgrom.). Zawiadomienie powinno zawierać elementy określone w art. 10 ust. 1 pr. zgrom., tj.: 1) imię i nazwisko organizatora zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z nim, a w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja - jej nazwę i adres siedziby oraz imię i nazwisko osoby wnoszącej zawiadomienie w imieniu organizatora zgromadzenia, jej numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z tą osobą; 2) imię i nazwisko przewodniczącego zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z nim; 3) cel zgromadzenia, w tym wskazanie spraw publicznych, których ma dotyczyć zgromadzenie; 4) datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia

ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia; 5) informację o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, jeżeli organizator zgromadzenia je zaplanował. Nadto gdy organizator wyznaczył przewodniczącego planowanego zgromadzenia do zgłoszenia dodatkowo dołącza się: 1) pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego, 2) zdjęcie przewodniczącego zgromadzenia. Zaś w przypadku nie wyznaczenia przewodniczącego do zgłoszenia dołącza się zdjęcie organizatora lub zdjęcie osoby go reprezentującej (art. 10 ust. 2 pkt. 1 i 2 pr. zgrom.). Co ważne rejestracja wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia następuje z uwzględnieniem daty, godziny oraz minuty wniesienia zawiadomienia, które to decydują o kolejności wniesienia tego zawiadomienia (art. 9 ust. 2 pr. zgrom.). I tak o kolejności wniesienia zawiadomienia złożonego ustnie do protokołu decydują data, godzina oraz minuta rozpoczęcia sporządzania protokołu, które zamieszcza się w protokole (art. 8 ust. 3 pr. zgrom.), a o kolejności wniesienia zawiadomienia za pomocą środków komunikacji elektronicznej decydują data, godzina oraz minuta wprowadzenia go do systemu teleinformatycznego gminy (art. 8 ust. 4 pr. zgrom.). Przyjęte rozwiązanie wydaje się szczególnie istotnie w odniesieniu do zgromadzeń równoczesnych, o których będzie mowa poniżej.

Po wniesieniu zawiadomienia wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do jego zbadania zarówno pod kątem formalnym, jaki i merytorycznym. Bada on treść zawiadomienia czyli sprawdza czy zawiera ono wymagane elementy oraz czy organizator legitymuje się wymaganą zdolnością do czynności prawnych. Ponadto sprawdza dochowanie terminów ustawowych dla wniesienia zawiadomienia oraz bada czy nie zachodzi sytuacja zgromadzeń równoczesnych, nakazująca ustalenie kwestii pierwszeństwa zgłoszeń. Jednocześnie organ gminy informuje niezwłocznie określone podmioty o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Nałożony nań obowiązek informacyjny ma jednak zróżnicowany charakter, a nadto jest zależny od miejsca organizacji zgromadzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawsze zobowiązany jest do poinformowania o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) policji, a na obszarze m.st. Warszawy – komendanta rejonowego policji. W tym celu przekazuje im zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Opisywany obowiązek informacyjny ulega rozszerzeniu o inne organy jeżeli z treści zawiadomienia o zgromadzeniu wynika chęć jego organizacji w pobliżu miejsc i obiektów o szczególnym przeznaczeniu. Wówczas organ gminy przekazuje informację o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia do odpowiednich organów, tj.: 1) ministra właściwego do spraw



zagranicznych - jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych; 2) Szefa Biura Ochrony Rządu – jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu; 3) Komendanta Straży Marszałkowskiej – jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej; 5) właściwego komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej- jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej (art. 8 ust. 2-5 pr. zgrom.). Organ gminy informuje niezwłocznie wyżej wymienione podmioty także o zmianie miejsca lub terminu organizowanego zgromadzenia albo o wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia (art. 8 ust. 6 pr. zgrom.).

W przypadku gdy zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie spełnia wymagań dlań przewidzianych, organ gminy informuje niezwłocznie organizatora zgromadzenia o stwierdzonych brakach formalnych (art. 11 pr. zgrom.) Tym samym organizator ma możliwość jego poprawienia i ponownego wniesienia. Co ciekawe, ustawodawca nie określa terminu dla organizatora na jego poprawienie<sup>15</sup>. Uwzględniając jednak charakter sprawy i ważkość terminu dla jej załatwienia należy przyjąć, iż -tak samo jak w przypadku organu- działanie organizatora powinno być niezwłoczne.

Podkreślenia wymaga, iż do organu gminy mogą zostać wniesione zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, czyli tzw. zgromadzeń równoczesnych.<sup>16</sup> Pod tym pojęciem rozumie się zgromadzenia które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. W przepisach art. 12 pr. zgrom. i 13 pr. zgrom. określono mechanizm postępowania organu w takiej sytuacji. Zgodnie z zasadą *prior tempore potior iure*<sup>17</sup>, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień (art. 12 ust. 1 pr. zgrom.). W celu jej realizacji organ gminy niezwłocznie wzywa, telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej organizatorów zgro-

<sup>15</sup> Jest to zatem odmienna konstrukcja niż wezwanie do usunięcia braków przewidziane w art. 64 § 2 k.p.a.

<sup>16</sup> Zgromadzenia równoczesne określane są również mianem zgromadzeń równoległych czy zgromadzeń krzyżujących się.

<sup>17</sup> Pierwszy w czasie – lepszy w prawie.

madzeń, którym nie przysługuje pierwszeństwo wyboru do zmiany ich miejsca i czasu (art. 12 ust. 2 pr. zgrom.).

Dodatkowo organ gminy uprawniony jest do przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, jeżeli usprawni to uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń (art. 13 ust. 1 pr. zgrom.). Niestawiennictwo któregośkolwiek z organizatorów nie wstrzymuje jej przebiegu. Trzeba jednak zasygnalizować, iż możliwość jej organizacji jest ograniczona czasowo, gdyż organ powinien wezwać organizatorów zgromadzeń krzyżujących się niezwłocznie, nie później jednak niż na 120 godzin przed planowaną datą zgromadzenia (art. 13 ust. 2 pr. zgrom.), a zatem jak wynika z powyższego do jej zwołania i organizacji nie znajdują zastosowania przepisy art. 91 § 2 k.p.a. i 92 k.p.a., dotyczące rozprawy administracyjnej<sup>18</sup>. W trakcie rozprawy organ gminy może przedstawić organizatorom zgromadzeń propozycję zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia (art. 13 ust. 3 pr. zgrom.). Jeżeli podczas rozprawy administracyjnej organizatorzy zgromadzeń nie zaakceptują propozycji organu czy też samodzielnie nie dokonają ustaleń co do ich organizacji tak aby nie stanowiły one zagrożenia, zastosowanie znajdzie wyżej wskazana zasada. Wskutek niepowodzenia procedury negocjacyjnej pierwszeństwo w organizacji zgromadzenia będą mieli ci organizatorzy, którzy jako pierwsi wniesli zawiadomienie o organizacji zgromadzenia (art. 13 ust. 4 pr. zgrom.), zaś w stosunku do pozostałych organizatorów zgromadzeń organ powinien wydać decyzje o zakazie ich odbycia (art. 14 pkt 2 pr. zgrom. w zw. z art. 12 i 13 pr. zgrom.).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) uprawniony jest do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia wówczas gdy: 1) cel zgromadzenia narusza wolność pokojowego zgromadzania się lub narusza art. 4 pr. zgrom. lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne (art. 14 pkt 1 pr. zgrom.), 2) odbycie się zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć poprzez przeprowadzenie rozprawy administracyjnej w przypadku zgromadzeń równoczesnych (art. 14 pkt 2 pr. zgrom.). Zakazu zgromadzeń nie można zatem oprzeć na innych podstawach niż te wymienione w art. 14 pr. zgrom. Wskazane przesłanki można podzielić na dwie grupy, tj. dotyczące celu zgromadzenia i dotyczące przebiegu zgromadzenia. W tym miejscu zasadne wydaje się ich omówienie, tym bardziej, iż część z nich stanowi podstawę do rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy.

<sup>18</sup> Na temat rozprawy administracyjnej szerz. zob. G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.

Cel zgromadzenia narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jeżeli już z jego sformułowania wynika brak pokojowych zamiarów ze strony organizatorów i potencjalnych uczestników zgromadzenia. Pokojowy charakter zgromadzenia wyklucza możliwość stosowania przemocy czy przymusu, zarówno wobec uczestników, jak i osób trzecich. Dobrym przykładem może być tu organizacja demonstracji, której wyłącznym celem jest przeszkodzenie w przebiegu innego zgromadzenia. Takie działanie nie służy realizacji wolności zgromadzeń, a wręcz odwrotnie narusza jej istotę, czyli pokojowy charakter. Podobnie należy ocenić zgromadzenie, którego celem będzie blokada drogi, gdyż jak przyjął TK w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. „(...) nie jest zgromadzeniem w znaczeniu użytym przez Konstytucję RP wspólne działanie jednostek utrudniające korzystanie z dróg publicznych (np. blokada drogi) jako instrument realizacji innych celów (...)”<sup>19</sup>

Dwie kolejne przesłanki, czyli sytuacje gdy cel narusza odpowiednio przepis art. 4 pr. zgrom. albo zasady organizowania zgromadzeń, mają charakter formalny. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy prawo o zgromadzeniach tego typu unormowania powinny wyeliminować wątpliwości w zakresie postępowania z zawiadomieniami wniesionymi przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych czy zawiadomieniami niespełniającymi wymagań formalnych, które pomimo poinformowania o brakach nie zostały uzupełnione. W takich sytuacjach organ gminy będzie wydawał decyzję o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 1 pr. zgrom.<sup>20</sup>

Naruszenie przepisów karnych – zarówno przez cel zgromadzenia, jak i jego przebieg – może być rozumiane *sensu largo* lub *sensu stricto*. W pierwszym szerszym ujęciu obejmuje ono naruszenie przepisów kodeksu karnego<sup>21</sup>, kodeksu wykroczeń<sup>22</sup> oraz ustaw karnych dodatkowych.<sup>23</sup> W ujęciu wąskim owo naruszenie ogranicza się wyłącznie do kodeksu karnego oraz ustaw karnych dodatkowych.<sup>24</sup> Przeciwno szerokiemu rozumieniu pojęcia ustaw karnych przemawiają zarówno

<sup>19</sup> K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

<sup>20</sup> Uzasadnienie ustawy..., s.14.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej: k.k.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.), dalej: k.w.

<sup>23</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 83.

<sup>24</sup> A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się* (w:) M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 45.

poglądy przedstawiane w doktrynie<sup>25</sup> i orzecznictwie<sup>26</sup> oraz względy historyczne.<sup>27</sup> W piśmiennictwie przyjmuje się, że przesłanki usprawiedliwiające zakaz zgromadzenia powinny obejmować wyjątkowo poważne sytuacje, a zatem te które zostały spenalizowane na gruncie przepisów kodeksu karnego, nie zaś w kodeksie wykroczeń. Cel zgromadzenia lub jego odbycie się będzie naruszać przepisy karne wówczas gdy z jego analizy przeprowadzonej w ramach postępowania wyjaśniającego będzie jednoznacznie wynikać, że uczestnicy zgromadzenia chcą się spotkać by podjąć działania wypełniające znamiona przepisów karnych, jak np publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa (art. 255 k.k.), publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.), nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych czy etnicznych (art. 256 k.k.), znieważanie grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości (art. 257 k.k.).

Ostatnią przesłanką wymagającą wyjaśnienia jest przypadek, gdy odbycie się zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, a nie udało się go usunąć poprzez zastosowanie zasady pierwszeństwa, czy poprzez organizację rozprawy administracyjnej. Należy zwrócić uwagę, iż zakazanie zgromadzenia na podstawie niniejszej przesłanki nie wymaga stwierdzenia zagrożenia, a jedynie wystarczy przypuszczenie co do możliwości jego wystąpienia. Takie założenie wynika z użytego przez ustawodawcę sformułowania „może zagrażać”.

Zagrożenie zdrowia lub życia ludzkiego może pochodzić zarówno od organizatorów i uczestników planowanego zgromadzenia, jak i z zewnątrz, na przykład od osób niechętnych planowanemu zgromadzeniu. Przy tym zgodnie z przyjętą linią orzecniczą ocena wystąpienia przedmiotowych zagrożeń musi odnosić się do uczestników planowanego zgromadzenia, a nie do osób trzecich.<sup>28</sup> Inaczej ujmując, możliwość użycia przemocy przez osoby niechętne zgromadzeniu, a tym samym stworzenie potencjalnych zagrożeń, nie może unicestwiać wolności zgromadzeń.<sup>29</sup> Zatem źródło potencjalnego zagrożenia życia czy zdrowia ludzi

<sup>25</sup> L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, Państwo i Prawo 1991, nr 4, s. 45.

<sup>26</sup> Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 5 października 2010 r., VII SA/Wa 1856/10, ZNSA 2011, nr 5, s.159-163, Wyrok NSA z dnia 5 października 2011 r., I OSK 1907/10.

<sup>27</sup> Tak P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, s. 222-223.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r., IV SA/Po 983/05, OSA 2006, nr 11, s. 83-90, Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., I OSK 329/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz.45.

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr I, poz. 4.

bądź mienia w znacznych rozmiarach musi tkwić w samym zgromadzeniu, a nie w okolicznościach pochodnych, których celem jest utrudnienie odbycia się zgromadzenia<sup>30</sup>.

Zdrowie i życie ludzkie chronione jest w przepisach kodeksu karnego w rozdziale XIX Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz w rozdziale XX Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu. To w tych przepisach określono okoliczności stanowiące zagrożenia dla wyżej wymienionych dóbr<sup>31</sup>.

Pojęcie mienie w znacznych rozmiarach nie zostało zdefiniowane w przepisach pr. zgrom. Z kolei w przepisach kodeksu karnego można odnaleźć definicję „mienia znacznej wartości”<sup>32</sup> czy definicję „mienia wielkiej wartości”<sup>33</sup>. Wprawdzie w judykaturze wskazuje się, iż nie są to pojęcia tożsame z terminem „mienie w znacznych rozmiarach”, niemniej jednak w doktrynie uznaje się, że zagrożenie mieniu znacznej lub wielkiej wartości będzie stanowić zagrożenie dla mienia w znacznych rozmiarach<sup>34</sup>. Zasygnalizować trzeba, iż ocena czy zachodzi zagrożenie dla mienia w znacznych rozmiarach będzie zależała od konkretnego stanu faktycznego określonego w zgłoszeniu zawiadomienia. To właśnie z niego wynikać będą okoliczności takie jak na przykład miejsce organizacji zgromadzenia czy jego program. Na tej podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zorientować się co do wartości mienia potencjalnie zagrożonego, gdyż ustali jakie obiekty czy przedmioty mogą znajdować się w miejscu zgromadzenia lub w jego pobliżu. Bez wątpienia ryzyko zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach wydaje się zwiększone, gdy zgromadzenie będzie organizowane w miejscu o szczególnej wartości zabytkowej, historycznej lub przyrodniczej.<sup>35</sup>

Wydanie zakazu zgromadzenia jest ograniczone czasowo, gdyż organ w przypadku zaistnienia przesłanek go uzasadniających musi wydać decyzję najpóźniej w terminie 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia. Ponadto jest on

<sup>30</sup> S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013, s. 119.

<sup>31</sup> Ze względu na charakter zgromadzenia przede wszystkim należy tu wskazać czyny niedozwolone jak: spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 k.k.), nieumyślne spowodowanie śmierci (art. 155 k.k.), udział bójce i pobiciu (art. 158 i 159 k.k.), sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego (art. 163 i 164 k.k.), nielegalne posiadanie materiałów wybuchowych (art. 171 k.k.).

<sup>32</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 115 § 5 k.k. mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 złotych.

<sup>33</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 115 § 6 k.k. mieniem wielkiej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 000 000 złotych.

<sup>34</sup> Tak P. Suski, *Zgromadzenia i...*, s. 226.

<sup>35</sup> P. Suski, *Zgromadzenia i...*, s. 227.

zobligowany do niezwłocznego upublicznienia decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz do przekazania jej organizatorowi zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu. Jednocześnie organ gminy przekazuje decyzję o zakazie zgromadzenia wraz z aktami sprawy właściwemu sądowi okręgowemu (art. 15 ust. 1 pr. zgrom.). Pozornie takie rozwiązanie może wydawać się konstrukcją łączącą w sobie dwa rodzaje doręczeń przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego, tj. doręczenie przez obwieszczenie (art. 49 k.p.a.) oraz doręczenie elektroniczne (art. 39(1) k.p.a.). Jednakże przy bliższym przyjrzeniu się niniejszej konstrukcji zauważyć należy, że jest ona odmienna w stosunku do założeń przyjętych w k.p.a. bowiem doręczenie nie następuje po upływie określonego czasu (jak ma to miejsce przy doręczeniu przez obwieszczenie), czy z chwilą odbioru otrzymania potwierdzenia (jak ma to miejsce przy doręczeniu elektronicznym), a z momentem udostępnienia decyzji o zakazie zgromadzenia w BIP (art. 15 ust. 2 pr. zgrom.).

Organizatorowi przysługuje odwołanie od decyzji w sprawie zakazu zgromadzenia, które wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w BIP (art. 16 ust. 1 pr. zgrom.). Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia. Po otrzymaniu odwołania sąd o tym fakcie powiadamia organ gminy poprzez umieszczenie informacji na stronie podmiotowej sądu w BIP oraz informuje organizatora zgromadzenia i organ gminy o terminie rozprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 16 ust. 2 pr. zgrom.). Postępowanie przed sądem okręgowym toczy się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>36</sup> o postępowaniu nieprocesowym<sup>37</sup>, a jego uczestnikami są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy (art. 16 ust. 4 pr. zgrom. w zw. z art. 16 ust. 3 pr. zgrom.). Sąd okręgowy rozpatruje odwołanie niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania (art. 16 ust. 3 pr. zgrom.). Postępowanie sądowe kończy się wydaniem postanowienia, które sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem uczestnikom postępowania (art. 16 ust. 5 pr. zgrom.). W zależności od dokonanej oceny może uwzględnić odwołanie lub nie. Postanowienie uwzględniające odwołanie podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 16 ust. 6 pr. zgrom.). Na postanowie-

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

<sup>37</sup> Postępowanie nieprocesowe stanowi równoległy do procesu cywilnego tryb postępowania rozpoznawczego, aczkolwiek rozpoznaje się w nim sprawy, które zostały wyraźnie skierowane do tego trybu, gdyż funkcjonuje on jako wyjątek od zasady, że wszystkie sprawy cywilne są rozpoznawane w procesie. Zob. art. 505 k.p.c. - 525 k.p.c.

nie sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego, które należy wnieść w terminie 24 godzin od wydania postanowienia. Sąd apelacyjny – podobnie jak sąd okręgowy - ma 24 godziny na rozpoznanie zażalenia (art. 16 ust. 7 pr. zgrom. zd. pierwsze). Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu (art. 16 ust. 7 pr. zgrom. zd. drugie).

#### **4.1.3. Przebieg zgromadzenia i jego rozwiązanie**

W trakcie zgromadzenia organizator i przewodniczący mają określone obowiązki, których celem jest zapewnienie przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa, w tym przeprowadzenie go w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia (art. 19 pr. zgrom. w zw. z art. 18 pr. zgrom.).

Przed wszystkim rolą organizatora jest wybranie przewodniczącego zgromadzenia, który zobowiązany będzie do kierowania jego przebiegiem (art. 18 ust. 1 pr. zgrom.). Przewodniczącym zgromadzenia może być sam organizator bądź inna osoba fizyczna, która wyrazi zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia (art. 18 ust. 2 pkt 1 i 2 pr. zgrom.). Podczas zgromadzenia przewodniczący powinien: 1) pozostawać w kontakcie z przedstawicielem organu gminy i funkcjonariuszem policji w przypadku ich przybycia na miejsce zgromadzenia; 2) posiadać identyfikator w który wyposażył go organ gminy; 3) posiadać identyfikator i inne elementy go wyróżniające w widocznym miejscu; 4) żądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie; 5) rozwiązać zgromadzenie - jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne.

Określone uprawnienia i obowiązki względem przebiegu zgromadzenia posiada także organ gminy, który realizuje je poprzez swojego przedstawiciela (art. 17 pr. zgrom. w zw. z art. 20 ust. 1 pr. zgrom.). Wyznaczenie przedstawiciela organu gminy może mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny. Ustalenie przedstawiciela ma charakter obowiązkowy w stosunku do zgromadzeń co do których istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie ich trwania. O wyznaczeniu przedstawiciela organ każdorazowo powiadamia organizatora.

Najdalej idącym środkiem przysługującym organowi gminy, a dokładnie jego przedstawicielowi, jest rozwiązanie zgromadzenia. Zaznaczyć trzeba, że przedstawiciel gminy może rozwiązać zgromadzenie z własnej inicjatywy lub na wnio-

sek funkcjonariusza policji. Rozwiązanie zgromadzenia ma miejsce gdy wystąpią przesłanki to uzasadniające, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, zaniecha tej czynności. Warunkami usprawiedliwiającymi rozwiązanie zgromadzenia są następujące sytuacje: 1) przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, 2) przebieg zgromadzenia zagraża mieniu w znacznych rozmiarach, 3) przebieg zgromadzenia narusza przepisy pr. zgrom, 4) przebieg zgromadzenia narusza przepisy karne. Zatem odmiennie niż w przypadku zakazu zgromadzeń ustawodawca posłużył się formułą „zagraża”, a nie „może zagrażać”. Niemniej jednak zauważyć należy, że wystąpienie zagrożeń nie zawsze jest równoznaczne z wystąpieniem przemocy.

Rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, aczkolwiek jej wydanie powinno być poprzedzone dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników o możliwości rozwiązania zgromadzenia, a następnie decyzja powinna być ogłoszona przewodniczącemu lub publicznie uczestnikom zgromadzenia, jeżeli nie istnieje możliwość skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Niniejszą decyzję doręcza się na piśmie organizatorowi zgromadzenia w terminie 72 godzin od jej podjęcia.

Organizatorowi zgromadzenia przysługuje odwołanie od decyzji w sprawie rozwiązania zgromadzenia, które wnosi się w terminie 7 dni od momentu od jego rozwiązania. Odwołanie wnosi się do sądu okręgowego, właściwego dla siedziby organu gminy na terenie której odbyło się zgromadzenie. Ponadto od postanowienia sądu okręgowego można wnieść zażalenie do sądu apelacyjnego w terminie 5 dni od jego otrzymania. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługują już żadne środki odwoławcze, a zatem ma ono charakter ostateczny i kończy postępowanie w sprawie.

## **4.2. Zgromadzenia przeprowadzane w trybie uproszczonym**

### **4.2.1. Uwagi ogólne**

Wówczas gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności nie będzie powodować zmiany w jego organizacji może zgłosić zawiadomienie o zgromadzeniu w trybie uproszczonym (art. 21 pr.zgrom.). W myśl ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>38</sup> – ruch drogowy obejmuje nie tylko ruch kołowy, ale także ruch pieszych na chodniku lub poboczu. Uczestnikami

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm., dalej: p.r.d.



ruchu są zatem piesi, kierujący oraz inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze (art. 2 pkt 17 p.r.d.). Bez wątpienia organizacja zgromadzenia, szczególnie takiego które wiąże się z przejazdem lub przemarszem wpływa na organizację ruchu drogowego w większym stopniu niż organizacja zgromadzenia stacjonarnego.

Trzeba nadmienić, iż pierwotnie w toku prac legislacyjnych planowano wprowadzić podział zgromadzeń na marsze i zgromadzenia stacjonarne, z czego ostatecznie zrezygnowano. Wydaje się jednak, iż zgromadzenia organizowane według trybu uproszczonego są odpowiednikami zgromadzeń stacjonarnych. Z analizy zgłoszeń dotychczas ujawnionych w BIP-ach poszczególnych gmin, wynika że zgromadzenia te w przeważającej mierze mają charakter stacjonarny, tj. są zgromadzeniami polegającymi na zebraniu się grupy osób w konkretnym miejscu (plac<sup>39</sup>, ulica<sup>40</sup>, chodnik<sup>41</sup>), bez możliwości przejazdu czy przemarszu. Wyjątkowo zaś obejmują nie tyle przemarsz co przejście uczestników pomiędzy sąsiadującymi ze sobą ulicami,<sup>42</sup> co nie utrudnia ruchu drogowego i nie wymaga zmiany jego organizacji<sup>43</sup>.

Postępowanie w trybie uproszczonym przebiega podobnie jak postępowanie w trybie zwykłym, aczkolwiek występują pewne odrębności charakterystyczne dla tej formy postępowania. Wskazane różnice to:

- 1) inny podmiot właściwy do wniesienia zawiadomienia,
- 2) odmienna perspektywa czasowa dla wniesienia zawiadomienia,
- 3) ograniczony sposób wniesienia zawiadomienia,
- 4) brak wymogów co do wskazania przewodniczącego,

<sup>39</sup> Np. ul. 27 Grudnia – plac przy Teatrze Polskim w Poznaniu, <http://bip.poznan.pl/bip/wydzial-zarzadzania-kryzysowego-i-bezpieczenstwa,9/news/od-2016-05-11-do-2016-05-23,c,8380/od-2016-05-11-do-2016-05-23,94080.html> [dostęp na dzień: 21.05.16].

<sup>40</sup> Np. ul. Park Adama Mickiewicza w Poznaniu, <http://bip.poznan.pl/bip/wydzial-zarzadzania-kryzysowego-i-bezpieczenstwa,9/news/od-2016-05-11-do-2016-06-01,c,8380/od-2016-05-11-do-2016-06-01,94060.html> [dostęp na dzień: 21.05.16] czy np. ul. Piotra Niedurnego, Ruda Śląska <http://www.rudaslaska.bip.info.pl/dokument.php?iddok=47533&idmp=2688&r=r> [dostęp na dzień: 21.05.16].

<sup>41</sup> Np. Andrychów, chodnik na skrzyżowaniu ulicy Krakowskiej i 1 Maja, obok mostu, <http://bip.malopolska.pl/muw/Article/get/id,1200191.html> [dostęp na dzień: 21.05.16].

<sup>42</sup> Np. Ruda Śląska, zgromadzenie obejmujące przejście z ul. Piotra Niedurnego na Plac Jana Pawła II, <http://www.rudaslaska.bip.info.pl/dokument.php?iddok=46754&idmp=2688&r=r> [dostęp na dzień: 21.05.16].

<sup>43</sup> Podkreślenia wymaga, iż wynika to także z treści formularzy stosowanych w organizacji zgromadzenia w trybie uproszczonym, gdyż zawierają one punkt „Planowana trasa przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia”.

- 5) brak możliwości zastosowania przepisów dotyczących rozprawy administracyjnej,
- 6) niemożność wydania decyzji o zakazie zgromadzenia,
- 7) dodatkowa przesłanka rozwiązania zgromadzenia w postaci zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych.

Organem właściwym dla wniesienia zawiadomienia jest gminne centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku jego braku wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego (art. 22 ust 1 pr. zgrom.)<sup>44</sup>. Organizator zawiadamia centrum nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia poprzez wniesienie zgłoszenia telefonicznie lub na adres poczty elektronicznej (art. 22 ust 1 pr. zgrom. w zw. z art. art. 22 ust. 3 pr. zgrom.). Takie rozwiązanie umożliwia de facto wnoszenie (czy przyjmowanie) zawiadomień o zgromadzeniu 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu, gdyż w takiej formule działają centra zarządzania kryzysowego.

Zawiadomienie powinno zawierać:

- 1) imię i nazwisko organizatora zgromadzenia, jego numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z nim;
- 2) datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia;
- 3) ewentualne zagrożenia, które w jego ocenie mogą pojawić się w trakcie zgromadzenia.

Po wniesieniu zawiadomienia organ gminy lub wojewoda udostępniają w BIP informację o miejscu i terminie zgromadzenia, którego dotyczy zawiadomienie i które ma zostać zorganizowane na terenie gminy (art. 22 ust. 5 pr. zgrom.).

#### 4.2.2. Przebieg zgromadzenia i jego rozwiązanie

W trakcie trwania zgromadzenia organizator zobowiązany jest do nieprzerwanego posiadania w widocznym miejscu elementów go wyróżniających, wskazujących na pełnienie przez niego funkcji organizatora zgromadzenia (art. 23 pr.

<sup>44</sup> Należy nadmienić, iż gminne centra zarządzania kryzysowego nie są obligatoryjne w przeciwieństwie do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. Te pierwsze tworzone są przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, gdy uzna to za konieczne. Ich zadaniem jest przede wszystkim całodobowa służba operacyjna wykonywana w celu szybkiego i sprawnego obiegu informacji szczególnie w sytuacji kryzysowej.

zgrom.), a nadto ma on takie obowiązki jak przewodniczący zgromadzenia przeprowadzanego w trybie zwykłym (art. 26 w zw. z art. 19 ust. 1 i ust. 5 pr zgrom.).

Zgromadzenie przeprowadzane według trybu uproszczonego może być rozwiązane przez organizatora lub przez przedstawiciela gminy.

Organizator zgromadzenia rozwiązuje je jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne.

Procedura rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy, poza dodatkową wskazaną wyżej przesłanką, jest tożsama ze sposobem rozwiązania zgromadzenia przeprowadzanego w trybie zwykłym, podobnie jak uprawnienia organizatora w zakresie zaskarżenia decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia. Rozwiązanie to następuje z tych samych powodów co rozwiązanie zgromadzenia zwykłego, aczkolwiek należy zwrócić uwagę na dodatkową przesłankę, czyli sytuację, w której przebieg zgromadzenia powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych.

Wprowadzenie dodatkowej przesłanki jest konsekwencją założeń przyjętych dla organizacji zgromadzenia w trybie uproszczonym, które jak już wspomniano, nie powinno powodować utrudnień w ruchu drogowym, w tym szczególnie nie powinno powodować zmian w jego organizacji. Z całą pewnością wystąpienie istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych prowadzi do jego utrudnień, a w konsekwencji może prowadzić do zmiany ruchu drogowego. Bezpieczeństwo ruchu drogowego wymaga od wszystkich jego uczestników przestrzegania sformalizowanych zasad, a także ostrożności wynikającej z potrzeb życia, czy konkretnej sytuacji.<sup>45</sup> Dlatego też organizatorzy oraz uczestnicy zgromadzenia uproszczonego powinni stosować się do przepisów p.r.d., w których określone zostały zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu. Postanowienia p.r.d. zawierają zbiór podstawowych zasad mających gwarantować porządek i bezpieczeństwo ruchu drogowym. W kontekście zgromadzeń przede wszystkim zastosowanie znajdują przepisy 11-15 p.r.d., odnoszące się do ruchu pieszych i określające sposób korzystania przez nich z dróg publicznych. Pojęcie droga publiczna zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>46</sup>. Według przywołanej ustawy droga publiczna to droga określonej kategorii (krajowa, wojewódzka, powiatowa, gminna), z której może korzystać każdy, zgodnie

<sup>45</sup> K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej. Komentarz*, Bydgoszcz 1997, s. 121 i nast.

<sup>46</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 460, dalej: u.d.p.

z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w u.d.p. lub innych przepisach szczególnych (art. 1 u.d.p. w zw. z art. 2 u.d.p.). Ulice leżące w ciągu tych dróg należą do tej samej kategorii co te drogi. Za względu na dostępność drogi publiczne można podzielić na drogi ogólnodostępne i drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe (art. 3 u.d.p.).

Wydaje się, iż istotne zagrożenie dla ruchu drogowego wywołują takie zachowania uczestników zgromadzenia, które jednocześnie wyczerpują znamiona wykroczeń opisanych w kodeksie wykroczeń<sup>47</sup>, w szczególności niezachowanie należytej ostrożności przez uczestnika ruchu drogowego (art. 86 k.w.) czy tamowanie lub utrudnianie ruchu na drodze publicznej (art. 90 k.w.). Zarówno pierwsze, jak i drugie zachowanie jest sprzeczne z zasadami ruchu drogowego, a ponadto może prowadzić do zakłócenia jego płynności czy wręcz do jego uniemożliwienia. Wobec tego należy uznać je za postępowanie wywołujące istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, uzasadniające rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy.

### 4.3. Zgromadzenia spontaniczne

#### 4.3.1. Uwagi ogólne

Zgromadzenie spontaniczne zostało zdefiniowane w art. 3 ust 2 pr. zgrom. jako zgromadzenie niewymagające zgłoszenia, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Przyjęta definicja nawiązuje do postulatów prezentowanych w piśmiennictwie prawniczym<sup>48</sup> i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>49</sup>. Ustawodawca przyjął, że organizacja zgromadzeń spontanicznych jest możliwa pod warunkiem, że nie będą one zakłócać zgromadzeń organizowanych w trybie zwykłym bądź w trybie uproszczonym (art. 27 pr. zgrom.).

#### 4.3.2. Rozwiązanie zgromadzenia

Zgromadzenie spontaniczne, o czym była mowa wcześniej, nie wymaga zgłoszenia, a zatem może się ono odbyć bez wiedzy organu gminy na ten temat. Po-

<sup>47</sup> Zob. Rozdział XI Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

<sup>48</sup> Zob. A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, Państwo i Prawo 2008, nr 5, s. 38-39.

<sup>49</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105, Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

nadto nie wymaga ono istnienia przewodniczącego czy nawet organizatora, co jest jedną z cech charakterystycznych dla tego typu zgromadzeń. Jednakże jeżeli w trakcie zgromadzenia spontanicznego wystąpią sytuacje uzasadniające interwencję policji, ta uprawniona będzie do podjęcia stosownych działań, włącznie z jego rozwiązaniem. Zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 pr. zgrom. funkcjonariusz kierujący działaniami policji, będzie uprawniony do rozwiązania zgromadzenia, jeżeli: 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach; 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego; 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych; 4) jego przebieg narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne; 5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie zwykłym lub w trybie uproszczonym.

Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia (art. 28 ust. 2 pr. zgrom.). O ile jednak w przypadku postępowań w sprawie organizacji zgromadzenia w trybie zwykłym czy uproszczonym decyzja ta wydawana jest przez organ administracji publicznej, o tyle w stosunku do zgromadzenia spontanicznego decyzję podejmuje funkcjonariusz policji. Od niniejszej decyzji nie przysługuje odwołanie.

Należy zwrócić uwagę, iż katalog przesłanek usprawiedliwiających rozwiązanie zgromadzenia jest bardziej rozbudowany niż w przypadku zgromadzeń organizowanych w trybie zwykłym czy uproszczonym. „Szerszy katalog przesłanek uzasadniających rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego jest związany m.in. z brakiem możliwości uprzedniego przygotowania organów władzy publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom takiego zgromadzenia, jak również porządku publicznego w czasie jego trwania.”<sup>50</sup>

Jako że część wymienionych przesłanek została już omówiona we wcześniejszych częściach artykułu, należy odnieść się do dwóch z nich, a dokładnie do sytuacji gdy zgromadzenie spontaniczne zakłóca zgromadzenie zwykłe lub uproszczone (art. 28 ust 1 pkt 5 pr. zgrom.) oraz do sytuacji gdy zgromadzenie spontaniczne powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 28 ust 1 pkt 3 pr. zgrom.).

Zgromadzenie spontaniczne będzie zakłócać inne odbywające się zgromadzenia, jeżeli jego uczestnicy będą utrudniać lub wręcz uniemożliwiać swoimi

<sup>50</sup> Uzasadnienie do ustawy, s. 21-22.

zachowaniami realizację wolności zgromadzeń przez inne osoby. Zachowania te obejmują działania takie jak przeszkadzanie w przebiegu legalnie zorganizowanego zgromadzenia czy bezprawne zajmowanie miejsca przewidzianego dla innego zgromadzenia. Zgodnie z przepisami kodeksu wykroczeń kto przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia (art. 52 § 2 pkt 1 k.w.), bądź też kto bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako organizator lub przewodniczący zgromadzenia (art. 52 § 2 pkt 4 k.w.), podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Aby wyjaśnić kiedy zgromadzenie spontaniczne powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, należy odnieść się do relacji tych terminów. Według E. Olejniczak-Szałowskiej „Między porządkiem publicznym i bezpieczeństwem publicznym oraz ich ochroną istnieją ściśle więzi: ochrona bezpieczeństwa publicznego wpływa na utrzymanie porządku publicznego, umacnianie porządku publicznego determinuje utrzymanie bezpieczeństwa publicznego, np. przestrzeganie porządkowych reguł zachowania się ludzi w czasie zgromadzeń lub imprez masowych wywiera skutek nie tylko w sferze zapewnienia porządku, ale także ma na celu zapobieganie niebezpieczeństwom grożącym zdrowiu, życiu, mieniu.”<sup>51</sup> Dlatego też zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego będzie mieć miejsce podczas zgromadzenia spontanicznego wówczas gdy jego uczestnicy nie będą stosować się do zasad współżycia społecznego czy nie będą respektować istniejących i powszechnie akceptowanych norm zachowania się w kontaktach społecznych i przy korzystaniu z urządzeń publicznych<sup>52</sup>. Taka sytuacja może mieć poważny charakter gdy uczestnicy zgromadzenia nie będą się przykładowo stosować do zakazów i nakazów ustanowionych w przepisach porządkowych, obowiązujących w miejscu w którym zorganizowali zgromadzenie. Inaczej ujmując zachowania zgromadzonych będą niewłaściwe, ale nie będą jeszcze uzasadniać rozwiązania zgromadzenia, z uwagi na fakt zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach czy z powodu naruszenia przepisów pr. zgrom lub przepisów karnych. Wprawdzie przepisy pr.zgrom. nie wskazują konkretnych reguł działania dla uczestników zgromadzeń spontanicznych, aczkolwiek wydaje się iż realizując wolność zgromadzeń nie po-

<sup>51</sup> E. Olejniczak-Szałowska (w:) M. Stahl (red.) *Materialne prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2005, s. 376-377.

<sup>52</sup> Por. M. Wierzbowski (w:) M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 548.

winni oni zakłócać pewnego ładu w sferze życia publicznego, umożliwiającego innym osobom normalne funkcjonowanie.

## 5. Podsumowanie

Nowa regulacja w zakresie zgromadzeń w przeważającej mierze jest oceniana pozytywnie, aczkolwiek dla ścisłości trzeba podkreślić, iż nie brak pewnych wątpliwości, które były wyrażane już na etapie jej procedowania.

Pierwszą kwestią wzbudzającą wątpliwości jest przyjęcie założenia, iż zgromadzenia służą wyrażeniu wspólnego stanowiska w sprawach publicznych. Taka konstrukcja została skrytykowana zarówno przez Helsińską Fundację Praw Człowieka<sup>53</sup>, jak i Krajową Radę Sądownictwa. Należy zgodzić się z tą ostatnią, iż wskutek takiego założenia może dochodzić do wyłączenia spod ochrony ustawowej zgromadzeń zwoływanych w sprawach innych niż publiczne, lecz niewątpliwie zasługujących na tę ochronę<sup>54</sup>. Powyższe prowadzić może w ocenie HFPC do uznawania takich zgromadzeń za nielegalne, czy wręcz za zbiegowiska. Ponadto według Fundacji niedopuszczalne jest pozostawianie uznaniu urzędników gminnych decyzji czy sprawy podnoszone w trakcie zgromadzenia mają charakter publiczny, czy nie, w szczególności, że jest to pojęcie wyjątkowo nieostre i nie zdefiniowane w jakimkolwiek akcie normatywnym. Takie rozwiązanie nie znajduje też uzasadnienia w świetle art. 57 Konstytucji RP, stanowiącego gwarancję wolności zgromadzeń, gdyż wprowadza nieprzewidziane na gruncie konstytucyjnym ograniczenie materii, które mogą być przedmiotem zgromadzenia. Tym samym takie kryterium wzbudza poważne wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP.<sup>55</sup> Co interesujące w niektórych przypadkach dość trudno jest odróżnić

<sup>53</sup> Opinia sporządzona przez Michała Szwesta w imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pt. Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do sprawozdania komisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy 3518), s. 2-4, zob. <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2015/07/opinia-zgromadzenia-sprawozdanie-podkomisji.pdf> [dostęp na dzień: 1.05.2016].

<sup>54</sup> Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 29 lipca 2015 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, s. 1, zob. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/84A-76847942F4AC5C1257E9E0042DF60/%24File/3518-003.pdf> [dostęp na dzień: 1.05.2016].

<sup>55</sup> Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach przyjmował szerokie rozumienie zgromadzeń i odnosił je jednocześnie do spraw publicznych, jak i niepublicznych. Zob. m.in. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK-A 2000, nr 5, poz. 142 czy Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

sprawę prywatną od publicznej, gdyż po nagłośnieniu prywatnego problemu konkretnej jednostki może on stać się przedmiotem zainteresowania publicznego<sup>56</sup>.

Określone uwagi były także wnoszone w zakresie art. 20 pr. zgrom. dotyczącego przesłanek rozwiązania zgromadzenia zwykłego przez przedstawiciela organu gminy. W ocenie KRS naruszenie przepisów ustawy pr. zgrom. nie wydaje się wystarczające dla jego rozwiązania. Należy bowiem pamiętać, że rozwiązanie zgromadzenia stanowi środek ostateczny, a zatem nie może mieć miejsca w każdym przypadku, gdy jego przebieg jest niezgodny z przepisami prawa, a wyłącznie wówczas gdy zgromadzenie utraci swój pokojowy charakter, bądź istnieje wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia takiej sytuacji. Według K. Skotnickiego brzmienie art. 19 i 20 pr. zgrom. wydaje się nazbyt rygorystyczne bowiem umożliwia rozwiązanie zgromadzenia „już wówczas, gdy przebieg zgromadzenia jedynie zagraża życiu, zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach, a więc nie musi mieć jeszcze miejsca przemoc wobec osób lub rzeczy lecz jedynie potencjalne zagrożenie”<sup>57</sup>.

Zdaniem K. Skotnickiego na uwagę zasługuje też problem udziału w zgromadzeniach osób pragnących ukryć swoją tożsamość (osób zamaskowanych), który, niestety, został pominięty w obowiązującej ustawie<sup>58</sup>. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem, podobnie jak z poglądem K. Sobczaka w tej sprawie, który sygnalizuje, że władze publiczne prędzej czy później będą musiały dokonać wyboru między „wolnością organizowania zgromadzeń a potrzebą ochrony porządku publicznego, mienia, zdrowia, a może nawet życia osób niebiorących udziału w zgromadzeniu, które mogą stać się obiektem ataku zamaskowanych, a przez to pewnych swojej bezkarności, jego uczestników”<sup>59</sup>.

Krytyce poddano również fakt pominięcia w nowych przepisach problematyki odpowiedzialności uczestników zgromadzenia za szkody powstałe w wyniku ich

<sup>56</sup> Przykładem może być tu sprawa Piotra Staruchowicza, kibica klubu piłkarskiego Legia Warszawa, który został tymczasowo aresztowany pod zarzutem handlu narkotykami – szerz. zob. P. Reszka, *Przecież to kibol !*, Tygodnik Powszechny 2016, nr 11, s. 50-52. Jeszcze inny przykład to zgon w komisariacie we Wrocławiu zatrzymanego 25-letniego Igora S., w wyniku którego doszło do demonstracji przed komisariatem, zob. I. Żbikowska, *25-latek zmarł na komisariacie. We Wrocławiu zamieszki*, Gazeta Wyborcza z dnia 19 maja 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75398,20098607,25-latek-zmarl-w-komisariacie-we-wroclawiu-zamieszki.html> [dostęp na dzień: 20.05.2016].

<sup>57</sup> K. Skotnicki, *Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach* (druk nr 3518), w szczególności z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. Kp 1/04 z dnia 10 listopada 2004 r. z dnia 3 lipca 2015 r., s. 7, zob. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3518> [dostęp na dzień: 1.05.2016].

<sup>58</sup> Ibidem, s. 5-6.

<sup>59</sup> J. Sobczak, *Wolność zgromadzeń a prawo...*, s. 532.



zachowania podczas zgromadzenia. Brak takiego rozwiązania może dodatkowo utrwaląć wspomniane poczucie bezkarności u osób, które swoimi zachowaniami, jak rzucanie kamieniami czy butelkami, wyrządzają rozmaite szkody.

Mając na uwadze krótki czas obowiązywania nowej ustawy trzeba wskazać, iż jej stosowanie wywołuje już pewne problemy, szczególnie w zakresie przebiegu zgromadzeń spontanicznych czy w stosunku do działań podejmowanych przez organy administracji publicznej względem zgromadzeń krzyżujących się. Nie do końca zrozumiała wydaje się też idea zgromadzeń realizowanych w trybie uproszczonym, szczególnie dla ich organizatorów. Przykładem pierwszej z wymienionych sytuacji jest demonstracja spontaniczna w Szczecinie, która została rozwiązana przez funkcjonariusza policji pomimo braku przesłanek<sup>60</sup>. Z kolei problem zgromadzeń krzyżujących się, czy szerzej problem organizacji kilku zgromadzeń o różnym charakterze w stosunkowo niedużej od siebie odległości ujawnił się w trakcie II Marszu Równości w Gdańsku.<sup>61</sup> Pierwotnie w dniu 21 maja 2016 r. w Gdańsku miało odbyć się 15 zgromadzeń zorganizowanych przez różne środowiska<sup>62</sup>. Wobec tego władze miasta zorganizowały rozprawę administracyjną, podczas której organizatorzy pięciu ewentualnie krzyżujących się ze sobą zgromadzeń zostali poproszeni o zmianę miejsca lub czasu manifestacji. Na rozprawie stawiło się tylko trzech organizatorów, z czego tylko jeden wyraził zgodę na zmianę trasy marszu. W dniu 20 maja 2016 r. odwołano 6 z 15 zapowiadanych zgromadzeń, a w dniu 21 maja zrezygnowali organizatorzy kolejnych 3 zgromadzeń, a zatem pozostało 6 zaplanowanych demonstracji. Przy tym organizator jednej

<sup>60</sup> Szerz. zob. M. Parkitny, *Protest dziewczuch przerwany przez Policję*, zob. [http://www.mmszczecin.pl/artukul/protest-dziewuch-przerwany-przez-policje-zdjecia,3717774,artgal,t,id,tm.html?komentarze=pokaz\\_wszystkie#skomentuj](http://www.mmszczecin.pl/artukul/protest-dziewuch-przerwany-przez-policje-zdjecia,3717774,artgal,t,id,tm.html?komentarze=pokaz_wszystkie#skomentuj) [dostęp na dzień: 28.04.2016].

<sup>61</sup> M. Sandecki, *Marsz Równości w Gdańsku. Miasto sparaliżowane przez homofobię narodowców [OPINIA]*, Gazeta Wyborcza Trójmiasto z dnia 21 maja 2016 r., zob. <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,20115961,po-marszu-rownosc-miasto-sparalizowane-przez-homofobie-narodowcow.html#BoxLokTrojLink> [dostęp na dzień: 1.05.2016].

<sup>62</sup> Wśród organizatorów zgromadzeń byli: 1) Stowarzyszenie na rzecz osób LGBT- Tolerado (Trójmiejski Marsz Równości), 2) Stowarzyszenie Obóz Narodowo-Radykalny (Manifestacja w obronie rodziny), 3) Krucjata Różańcowa (Protest przeciw łamaniu ładu prawnego i konstytucji), 4) Violetta Sasiak (Pikieta w obronie rodziny), 5) Ruch Kontroli Władzy- Andrzej Kołakowski (Pikieta w obronie rodziny, małżeństwa i tradycji), 6) Związek Strzelecki Katowice (Pikieta w obronie rodziny), 7) Ruch Kontroli Władzy- 8) Anna Kołakowska (Pikieta w obronie rodziny, małżeństwa i tradycji), 9) Krzysztof Kinder, 10) Stowarzyszenie Wielkopolski Patriotci (Pikieta w obronie rodziny), 11) Narodowa Rumia (Manifestacja w obronie tradycyjnych wartości), 12) Stowarzyszenie Zwykłe „Tarcza Życia” (Promowanie postaw prolife „stop aborcji”), 13) Jędrzej Ugorenko, 14) Michał Białek, 14) Kibice Motoru Lublin „Motorowcy” (Pikieta w obronie rodziny), 15) Dawid Michalak (Marsz dla rodziny i w obronie życia).

z nich sam rozwiązał jednoosobowe zgromadzenie, a na 2 manifestacjach Narodowej Rumii i Kibiców Motoru Lublin „Motorowcy” nikt się nie pojawił. Finalnie odbyły się 2 z zapowiadanych zgromadzeń zorganizowane przez Stowarzyszenia na rzecz osób LGBT „Tolerado” i Ruchu Kontroli Władzy<sup>63</sup>. Pomimo zmniejszonej liczby demonstracji, przeciwnicy Marszu Równości próbowali zakłócić jego przebieg, w tym doszło do starć z policją, która została obrzucona kamieniami oraz butelkami. Policja, aby nie dopuścić do starć pomiędzy manifestującymi i kontrmanifestantami, zmuszona była do skierowania Marszu Równości na inną, alternatywną trasę, co skutkowało zakończeniem zgromadzenia w innym miejscu niż pierwotnie zaplanowano. W wyniku starć i zamieszek zatrzymano pięć osób za udział w zbiegowisku i czynną napaść na funkcjonariusza publicznego<sup>64</sup>.

W kontekście opisanej wyżej sytuacji widoczne są dwa negatywne zjawiska, a mianowicie próby wykorzystywania mechanizmu zgromadzeń uproszczonych do blokowania zgromadzeń osób o odmiennych poglądach oraz nieumiejętność stosowania przepisów ustawy przez organy administracji publicznej. Wydaje się, iż środowiska narodowe zgłaszając zgromadzenia uproszczone dążyły jedynie do zablokowania Marszu Równości. Z kolei w odniesieniu do zgromadzeń krzyżujących się władze Gdańska z niezrozumiałych powodów nie zakazały organizacji niektórych z nich, pomimo niepowodzenia rozprawy administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 14 pkt 2 pr. zgrom. jeżeli odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, a zagrożenia nie udało się usunąć poprzez zastosowanie zasady pierwszeństwa czy procedury negocjacyjnej, organ powinien wydać decyzję o zakazie zgromadzenia. Poza tym nie do przyjęcia wydaje się stanowisko władz miasta Gdańsk, wyrażane przez poszczególnych jego urzędników. Nie można usprawiedliwiać braku zakazu zgromadzeń -w tym konkretnym przypadku- wyłącznie tym, że we wszystkich zawiadomieniach wskazano pokojowy charakter zgromadzeń czy też z faktu, że różnie mogą być interpretowane przepisy o „zniszczeniu mienia znacznej wartości” czy „zagrożeniu życia i zdrowia”<sup>65</sup>. Przepis art. 14 pr. zgrom, w przeciwieństwie do art. 20 ust. 1 pr. zgrom. umożliwia reagowanie już w przypadku pojawienia się

<sup>63</sup> Pod. za <http://www.gdansk.pl/wiadomosci/Dwie-manifestacje-w-Gdansk-Kto-byl-zaangazowany,a,54252> [dostęp na dzień: 22.05.2016].

<sup>64</sup> Pod. za <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1622326,Zamieszki-w-Gdansk-Narodowcy-probowali-zaklocic-Marsz-Rownosci> [dostęp na dzień: 22.05.2016].

<sup>65</sup> Emilia Salach z biura prasowego Urzędu Miasta Gdańsk i Sekretarz Miasta Gdańsk Danuta Janczarek, pod. za. P. Wojciechowski, *Marsz Równości w Gdańsku? Nie tylko. Az 15 manifestacji jednego dnia*, Gazeta Wyborcza Trójmiasto z dnia 12 maja 2016 r., <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,20062121,15-manifestacji-w-gdansk-jednego-dnia.html> [dostęp na dzień: 22.05.2016].

przypuszczeń co do wystąpienia zagrożenia dla życia czy zdrowia ludzkiego albo mienia w znacznej wartości w wyniku organizacji zgromadzeń krzyżujących się.

W konkluzji należy wskazać, iż określone wątpliwości pojawiające się w toku stosowania przepisów pr. zgrom., czyli nadużywanie niektórych postanowień ustawy czy wreszcie jej nieumiejętne stosowanie w przyszłości mogą prowadzić do wypaczenia istoty wolności zgromadzeń. Co gorsza, sprzyja temu pogłębiający się podział społeczny, związane z nim przemiany cywilizacyjne w obszarze zachowań społecznych czy brak szacunku dla prawa. Niestety, wszystkie te negatywne zachowania dostrzec można zarówno w działaniach szeroko pojętej władzy, jak i samych obywateli.

### Summary

The following article refers to freedom of assembly and, more specifically to the conduct as to the organising process. The author presents a few legal regulations concerning organization of public assembly that has been in force since 2015. Against such background a definition of an assembly, its classification, and characteristics is presented. At the same time the author draws the attention to the fact that freedom of assembly may serve to realize other freedoms such as freedom of speech or freedom of artistic creativity.